



Kwart wethouders voortijdig weg

➡ **PETER CASTENMILLER** Het is onrustig in het lokale bestuur.

Deze raadsperiode is reeds een kwart van alle wethouders opgestapt en één van de acht raadsleden. De doorstroming van burgemeesters draait ook op volle toeren. Een overzicht plus mogelijke verklaringen.

De raadsverkiezingen van 2002 vormden het startschot van een maatschappelijke revolutie tegen de Haagse regenten, die zou uitmonden in de postume verkiezingsoverwinning van Fortuyn bij de Tweede-Kamer-verkiezingen van mei 2002. Ook de lokale politiek werd op pad gestuurd met de missie om het geschonden vertrouwen tussen kiezers en gekozenen te herstellen. Het streven naar grotere transparantie en de bereidheid om meer rekenschap af te leggen is met veel energie en hoge ambities ter hand genomen. Tevens heeft de discussie over de gekozen burgemeester de gemoederen aardig beziggehouden. Welis-

waar is er zo goed als niets veranderd, maar alle betrokkenen zijn toch enigszins in verwarring en onzekerheid achtergebleven. Er zal toch nog iets met dit dossier moeten gebeuren.

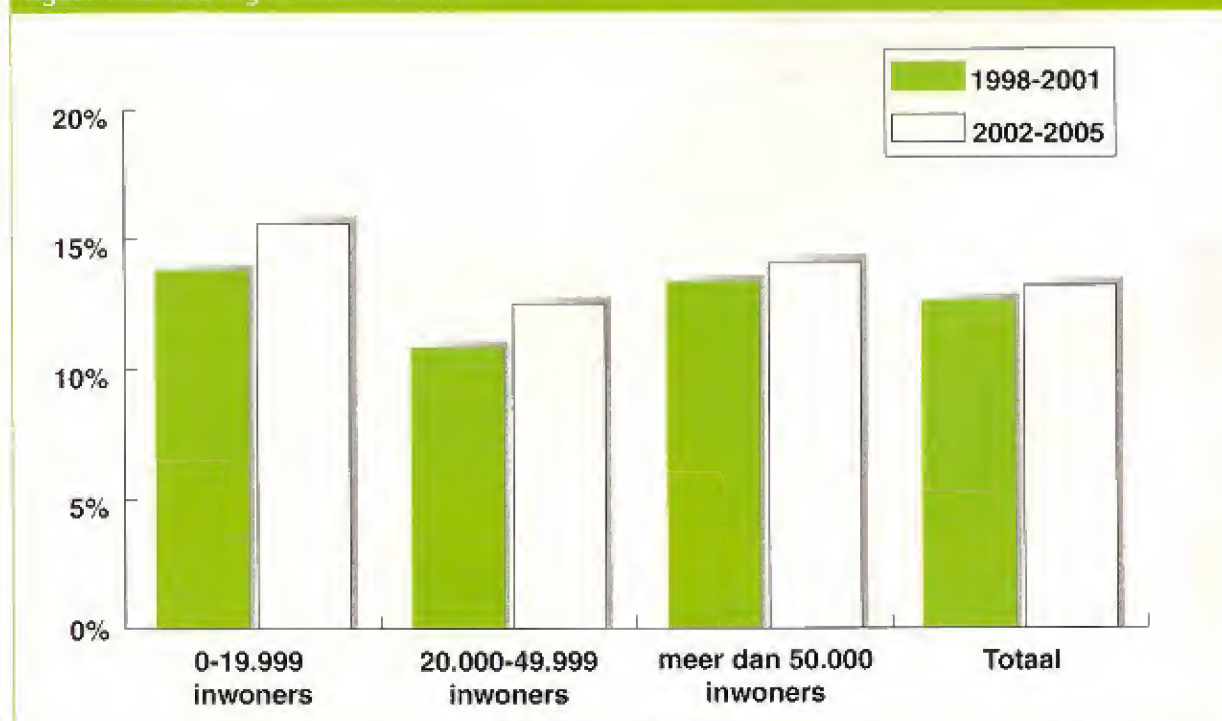
Daarmee zijn niet eens alle veranderingen in de huidige raadsperiode genoemd. Er hebben zich verschillende nieuwe spelers gemeld, zoals griffiers, lokale rekenkamers, een vereniging van wethouders en een vereniging van raadsleden. Het speelveld is drukker geworden.

De onrust heeft het er niet aantrekkelijker op gemaakt om actief te worden en te blijven in de lokale politiek. Allereerste zijn weer bezorgde verhalen op te tekenen over lastig te vullen kandidatenlijsten voor de raadsverkiezingen. Op basis van de VNG-gegevens over lokale bestuurders blijkt dat in de afgelopen periode veel bestuurders voortijdig de politieke arena hebben verlaten.

Raadsleden

Ongeveer één op de acht raadsleden is voortijdig opgestapt.¹ Nu kunnen daar vele redenen aan ten grondslag liggen, zoals ziekte, verhuizing, werk dat niet meer met

Figuur 1 Aandeel afgetreden raadsleden 1998-2001 en 2002-2005



Bron: VNG/Olca

het raadslidmaatschap is te combineren. Bij de komende verkiezingen zullen verschillende zittende raadsleden zich op een onverkiesbare plaats terugvinden. De ervaring leert dat zo'n kwart van de zittende raadsleden niet terugkeert in de nieuwe raad. Gecombineerd met het verloop tijdens deze periode betekent dit dat in maart van dit jaar zo'n veertig procent van alle raadszetels zal worden bezet door relatieve nieuwkomers in de lokale politiek. Als ondernemingen structureel elke vier jaar hun management voor veertig procent zouden vernieuwen, zou dat zorgelijk zijn. Ook voor de kwaliteit van de raden kan dit geen goede zaak zijn. Natuurlijk, vernieuwing mag, maar structureel op deze schaal lijkt niet goed voor de continuïteit.

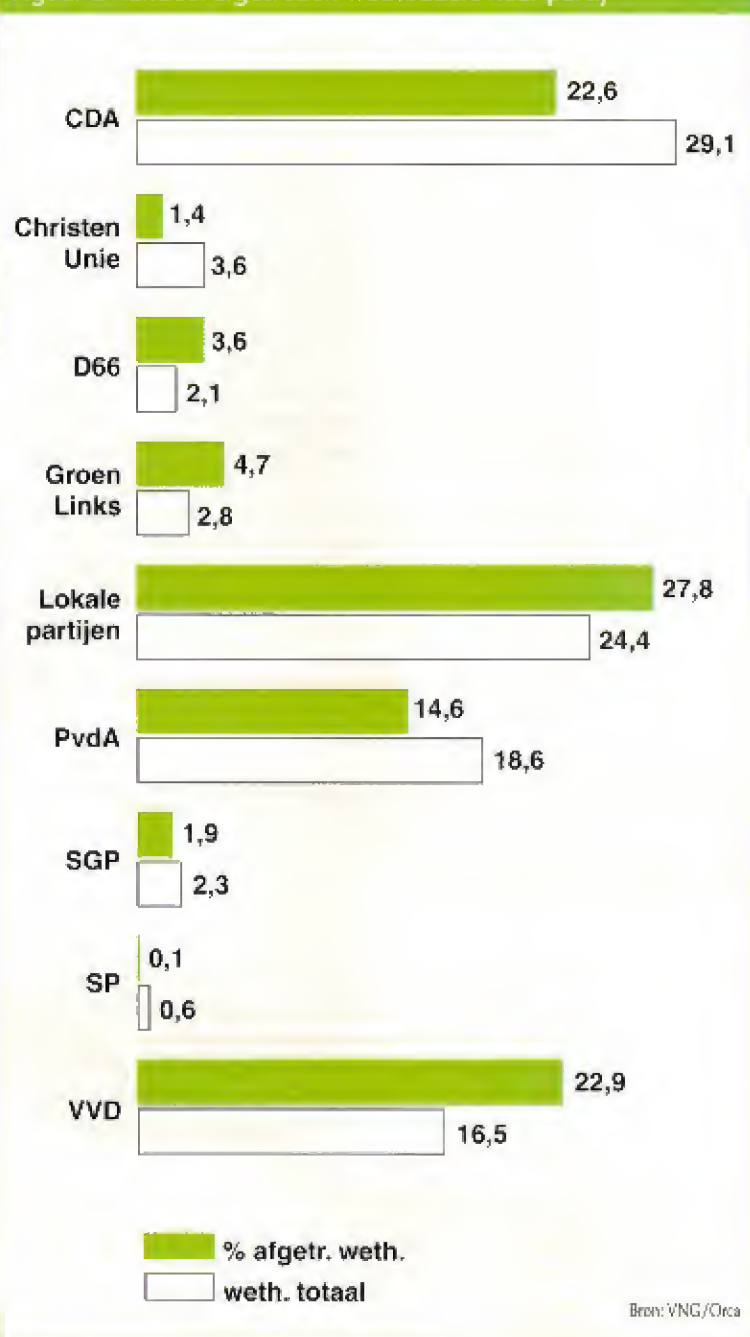
Ten opzichte van de vorige periode is het verloop niet minder geworden. Dat is in zoverre opmerkelijk, omdat de ondersteuning van raadsleden, met de introductie van de griffie, is versterkt. Bovendien lijkt het erop dat afsplitsingen binnen fracties vrij populair zijn geworden in deze periode. Wellicht stonden ontevreden raadsleden vroeger hun plaats 'netjes' af, vandaag aan de dag lijkt het eerder gebruikelijk dat je dan maar voor jezelf begint.²

Wethouders

De wethouders zijn zeker niet ongeschonden uit deze periode gekomen. De verklaring daarvoor is dat slechts weinigen hebben zien aankomen dat het dualisme ook voor hen grote gevolgen zou hebben. In het begin ging de aandacht vooral uit naar de burgemeesters en de raadsleden. In de praktijk blijkt dat wethouders relatief ver op afstand van hun fractie zijn gekomen. Daardoor moeten ze het meer in hun eentje rooien, hooguit gesteund door hun collega-wethouders. Dat zijn lang niet allemaal partijgenoten. In ieder geval zijn wethouders zelden in de gelegenheid invloed uit te oefenen op de keuze van hun collega's. Het is dus maar afwachten of zich in het college goede collegiale verhoudingen ontwikkelen. Tevens zijn wethouders vaak geconfronteerd met een meer oppositionele raad. Immers, de boodschap van het dualisme was, dat de raad zich meer moest profileren ten opzichte van het college. Sommige raden hebben daar wel heel enthousiast invulling aan gegeven. Vele wethouders zullen gaandeweg tot de ontdekking zijn gekomen dat het ambt dat zij oorspronkelijk ambieerden, sterk van karakter is veranderd. Dat kan voor hen de drempel om vroegtijdig te vertrekken aanzienlijk hebben verlaagd. De VNG-cijfers laten zien dat deze periode ongeveer één op de vier wethouders voor het einde van de collegeperiode is afgetreden. Gedurende de jaren negentig heeft Wim Derksen, in zijn hoedanigheid als bekleeder van de Thorbecke-leerstoel, eveneens inventarisaties gemaakt van de mate waarin wethouders aftraden. Ook toen bleek een aftreedpercentage van boven de twintig procent niet ongebruikelijk. In absolute zin was dat toen én nu veel. In ieder geval is het ambt van wethouder er niet stabiel op geworden.

Uitsplitsing van het aantal afgetreden wethouders in de huidige collegeperiode naar politieke partij leert dat vooral relatief veel VVD-wethouders zijn afgetreden. Een – gedeeltelijke – verklaring hiervoor is dat in de

Figuur 2 Aandeel afgetreden wethouders naar partij



huidige raadsperiode het aandeel VVD-burgemeesters in de lift zit, van 21,9 procent aan het begin naar iets meer dan 24 procent op dit moment. Een aantal van die burgemeesters is gerekruteerd uit de wethouders. Wethouders van lokale en leefbare partijen zijn eveneens oververtegenwoordigd onder de aftreders. Bij de traditionele bestuurderspartijen is het vaak zo dat wethouderskandidaten zich al enkele jaren hebben warmgelopen. Bovendien kennen fractieleden en wethouders elkaar vaak al langere tijd. Vele van de nieuwe partijen, die onverwachte successen behaalden bij de verkiezingen, hebben onvoorbereid wethouders moeten aanzoeken. De wethouder en de fracties van die partijen waren nog vrijwel vreemden voor elkaar. In die situatie is het niet vreemd dat de kans op problemen groter is. Een aardige parallel is dat in de periode 1994 – 1998 de onderzoekers van de Thorbecke-leerstoel eveneens constateerden dat het aandeel aftredende wethouders van relatief nieuwe, succesvolle par-

1. Zie www.decentraalbestuur.nl voor de precieze cijfers.

2. J.S.T. Fransman, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek, een onderzoek naar de politieke versnippering van gemeenteraden*, Amsterdam, 2005.

tijen, in die periode gold dat met name de electorale terugkeer van D66, betrekkelijk groot was.

Burgemeesters

Het ambt van burgemeester is een beroep. Als er een vacature is, kun je solliciteren. Gegevens van het ministerie van BZK laten zien dat er aan het begin van deze eeuw jaarlijks zo'n zeventig vacatures waren. Dat aantal daalt vanaf 2002, om in 2005 weer te stijgen tot zestig. Op het eerste gezicht kan niet gesproken worden van een stijgende trend. De ontwikkeling is echter vrij lastig te interpreteren. Het aantal gemeenten is sinds 2000 afgenomen, zodat het aantal van zestig vacatures betekent dat er in relatieve zin wel degelijk sprake is van een stijging. Bovendien resulteren gemeentelijke herindelingen automatisch in een vacature, ook al wordt in de praktijk vaak de burgemeester van de grootste gemeente benoemd, zodat er voor de buitenwereld nauwelijks sprake lijkt van een verandering. Als er veel herindelingen zijn, zoals aan het begin van deze eeuw het geval was, zijn er ook veel vacatures. Ondertussen ligt het aantal herindelingen wezenlijk lager, maar is er dus toch sprake van ongeveer zestig vacatures. In relatieve zin is daarmee het aantal mutaties binnen het burgemeestersambt wel degelijk toegenomen.

Eén van acht raadsleden al vertrokken

Een extra complicatie vormt de mate waarin waarnemend burgemeesters worden ingezet. Bij de inzet van een waarnemer wordt er geen vacature opengesteld, waarmee het aantal vacatures zou worden gematigd. In de laatste jaren is er sprake van een toenemend aantal waarnemers en toch stijgt het aantal vacatures weer naar zestig.

Nieuwe periode

Niet alleen het dualisme heeft bijgedragen aan een onrustige periode. Maar als majeure structuurverandering heeft het dualisme een ingrijpende betekenis gehad voor het functioneren van het lokale bestuur. Vooral het ambt van wethouder is sterk in verandering. Aan het begin van deze periode bleek er nog slechts mondjesmaat gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te benoemen. Veel raadsfracties hadden nog, volgens gewoonte, hun wethouderskandidaten op de lijst staan. Bij het controleren van de gegevens over de in 2005 afgetreden wethouders is meteen geïnformeerd door wie zij zijn opgevolgd. Aangezien de periode tot aan de nieuwe verkiezingen beperkt is, was het niet zo vreemd dat in een relatief groot aantal gevallen de betrokken gemeenten ervoor gekozen hebben om voor die paar maanden geen nieuwe wethouder te benoemen. De portefeuille is dan verdeeld tussen de resterende wethouders. Voor zover wij konden achterhalen, is in 92 gevallen een vertrekkend wethouder daadwerkelijk opgevolgd; 52 keer is dat gebeurd door een wethouder van buiten de raad. Dat is opmerkelijk. Blijkbaar kiezen vandaag de dag de partijen makkelijker voor een wethouder van buiten de eigen fractie. Ook hier kunnen diverse pragmatische redenen een rol spelen. Zo aan het einde van

de raadsperiode bevinden zich wellicht nog nauwelijks goede wethouderskandidaten onder de zittende raadsleden. En de periode is ook nog wel heel kort, zodat er weinig eer te behalen is. Maar toch, de idee van een wethouder van buiten de raad is gaandeweg meer geaccepteerd geraakt. Discussies bij de kandidaatsstelling voor de nieuwe periode geven dat ook aan. Is de lijsttrekker nu de beoogde wethouder of de fractievoorzitter? Veel partijen zijn van mening dat bij raadsverkiezingen ook primair raadsleden worden gekozen, wat betekent dat de lijsttrekker de beoogde fractievoorzitter is. Dat zal in de praktijk juist de ruimte geven om na de verkiezingen wethouders van buiten de raad te benoemen. Daarmee wordt het ambt van wethouder veel minder 'politiek' en meer 'bestuurlijk'. Dat zal een ander slag wethouders aantrekken, wethouders die beter voorbereid zijn op hun positie en mogelijkheden binnen de kaders van het dualisme. Een consequentie daarvan kan zijn dat in de komende periode minder wethouders voortijdig zullen aftreden. Maar het ambt zelf wordt minder geprononceerd, minder zichtbaar, minder politiek.

Burgemeesters zullen ook in de nieuwe periode weer geconfronteerd worden met een discussie over hun aanstellingswijze. Het huidige kabinet heeft de discussie niet losgelaten en een nieuw kabinet zal uiterlijk in 2007 weer wat moeten doen met dit dossier. En in feite hebben alle grote partijen zich al uitgesproken voor veranderingen. Daarop anticiperend zullen burgemeesters zich juist meer politiek profileren, waarbij ze gebruik kunnen maken van de ruimte die de wethouders hun daarbij zullen laten. Burgemeesters die nu in het ambt stappen, weten dat er veranderingen op til zijn. Ik vermoed daarom dat het aantal mutaties zal verminderen.

En dan de raadsleden. Zij hadden altijd al zwaar. Principieel is het raadslidmaatschap een nevenfunctie. De ontwerpers van het dualisme zijn bewust binnen de kaders van de Grondwet gebleven en hebben dus niets aan het 'amateurkarakter' van het raadslidmaatschap veranderd. Weliswaar is de ondersteuning van raadsleden, met de griffie en de rekenkamer, versterkt. Ik betwijfel toch of dat voldoende is. De raadsleden zullen in de nieuwe periode te maken krijgen met meer wethouders van buiten de raad, die vanwege hun rekrutering minder affiniteit zullen hebben met de fractie. Ze zijn vooral op hun bestuurlijke capaciteiten geselecteerd en zullen daarom ook in staat zijn om de raad zeer professioneel weerwerk te geven. Voorts neemt de maatschappelijke druk op de overheid, waaronder de lokale overheid, om kwalitatief hoogwaardige prestaties te leveren, nog steeds toe. Raadsleden zullen moeten presteren en daarbij aan hoge verwachtingen moeten voldoen. Het is zeer de vraag of dat gaat lukken.

Vier jaar dualisme heeft het lokale bestuur in verwarring achtergelaten. Dat is op zichzelf niet vreemd, want in essentie was een belangrijke doelstelling van het dualisme om nieuwe verhoudingen tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur te creëren. Alleen staat nog lang niet vast of het er uiteindelijk allemaal beter op zal worden. •

Peter Castenmiller is onderzoeker en actief binnen de vereniging DecentraaBestuur.nl. Veel van de informatie waarop deze bijdrage is gebaseerd, is terug te vinden op de gelijknamige website van deze vereniging.